© ПАЛІТЫЧНАЯ СФЕРА
ISSN 1819-3625 № 13, 2009

Евгений Фурсеев

Государственная программа «Электронная Беларусь»: электронная демократия и правящая элита

Введение

Целью данной статьи является исследование проблемы взаимодействия граждан и правительственных органов в Беларуси с использованием информационных компьютерных технологий (ИКТ), а также возможностей и вызовов для граждан и правящей элиты в связи с реализацией государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь».

Для решения данной цели автором ставятся следующие исследовательские вопросы:

– Каковы декларируемые цели в рамках государственной программы «Электронная Беларусь» на уровне взаимодействия граждан и органов государственной власти и насколько эти цели реализованы к настоящему моменту?

– Каким образом представители правящей элиты используют возможности, открывающиеся в связи с использованием ИКТ?

– Каковы критерии оценки и измерения гражданского участия в процессе принятия политических решений?

– Каковы возможности онлайн-участия граждан на официальных сайтах исполнительной власти в регионах (областного уровня)?

Данная проблематика рассматривается в контексте современных исследований, связанных с политическим участием граждан посредством использования ИКТ, развитием программ электронного правительства и электронной демократии, выработкой критериев качественного анализа онлайн-взаимодействия граждан и правительства.

Автор выдвигает гипотезу, что, в связи с особенностями политического режима в Беларуси, правительство будет стремиться использовать новые технологии для повышения уровня эффективности своей работы и оптимизации управленческих процессов, игнорируя при этом возможность установления обратной связи с гражданами и допущения их к процессу принятия политических решений. Властная элита будет ис-

пользовать ИКТ как средство сохранения и усиления уровня контроля над гражданами.

Обратимся к терминологии, которая используется в данной работе, и к ключевым проблемам, поднимаемым исследователями в контексте онлайн-взаимодействия граждан и правительственных институтов.

Термин «электронная демократия» понимается в широком смысле как использование ИКТ (в первую очередь Интернета) для совершенствования демократических процессов (eDemocracy...: 9). В более узком смысле электронная демократия понимается как использование Интернета правительством, политическими партиями, группами интересов для предоставления информации, коммуникации, оказания правительственных услуг или для активизации участия граждан в политическом процессе с целью стимулирования более широких общественных дебатов (Grönlund, 2002: 4).

Публикации по данной теме достаточно обширны. В сборнике «Демократия онлайн: Перспективы политического обновления через Интернет» (Shane, 2004) проанализированы формы, практики и перспективы развития электронной демократии. Главным предметом обсуждения стали критерии эффективности практик электронной демократии, а также вызовы и перспективы, возникающие в процессе осуществления программ электронной демократии.

Энн Макинтош говорит о проблемах электронной вовлеченности, ставя вопрос, каковы возможности простых граждан быть вовлеченными в процессы принятия политических решений с использованием ИКТ (Macintosh, 2003). Эту же проблему с точки зрения возможных трансформаций современных представительных демократий исследуют Коулман и Гётце (Coleman & Gøtze). Кроме того, Коулман уделяет большое внимание разработке критериев оценки эффективности конкретных проектов в рамках развития электронной демократии, осуществляемых правительственными органами и неправительственными организациями (Coleman, 2003).

В книге «Электронная демократия: Мобилизация, организация и участие посредством новых ИКТ» (eDemocracy...) анализируется влияние новых технологий на представительную демократию, а также на политические партии, группы давления, новые социальные движения, органы законодательной и исполнительной власти. В частности, Астрём (Åström, 2004), Нидхэм (Needham, 2004) и Зиттель (Zittel, 2004) исследуют процесс адаптации представительных демократий к новым ИКТ и выявляют процессы трансформации репрезентативных моделей демократии в сторону партиципаторных практик. В целом же идеи «демократии участия», сформированные еще в 1960-е гг. (см. Arnstein, 1969; Cook, 1971; Zimmerman, 1986), получили новую жизнь. Теории электронной демократии подчеркивают важность развития роли граждан как активных и равноправных партнеров в процессе принятия политических решений (см. Hall; Komito, 2005; McDonald;

Needham, 2004). В этой связи широкое распространение получило разделение электронного участия граждан на пассивные и активные формы (Macintosh, 2003).

В последние годы некоторые исследователи (см. Bekkers, 2007; Moon & Norris, 2005; Yildiz, 2007) стали отмечать, что ИКТ помимо реформаторского потенциала также могут оказывать вклад и в воспроизводство существующих институциональных структур. Данные структуры могут иногда просто «оцифровываться» при отсутствии структурных изменений (Grönlund, Electronic...).

Более того, правящие элиты в недемократических режимах также могут успешно использовать практики электронного правительства для повышения эффективности собственной деятельности и усиления контроля над гражданами (Фурсеев, 2008: 100).

I. «Электронная Беларусь»

Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь» была утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1819 от 27.12.2002. Она включает в себя 9 основных направлений с их поэтапной реализацией. В программе подчеркивается, что она составлена с учетом опыта создания подобных программ в других странах: Российской Федерации, Польше, Индии и других (О Государственной программе...). При этом в программе декларируется обеспечение прав на «свободный поиск, передачу, распространение информации о состоянии экономического и социального развития общества» (О Государственной программе...).

«Электронная Беларусь» предусматривает широкое привлечение местных исполнительных и распорядительных органов к участию в процессах информатизации по всем направлениям и созданию условий на местах для перехода к единому информационному пространству. Поэтому в нее включены проекты, выполняемые в интересах развития региональной экономики и местных исполнительных и распорядительных органов, а также проекты, предусматривающие адаптацию лучших решений к специфике регионального социально-экономического и культурного развития (О Государственной программе...).

Программа достаточно обширна и охватывает довольно широкий круг направлений деятельности, целей и задач, и относится к различным сферам государственной политики. Всего выделяется 9 направлений деятельности. Среди важнейших можно отметить создание общегосударственной автоматизированной информационной системы, развитие телекоммуникационной инфраструктуры, совершенствование законодательной базы и системы государственного регулирования в сфере информатизации, содействие развитию экономики через внедрение ИКТ и формирование экспортно ориентированной ИТ-индустрии, содействие развитию культуры и средств массовой информации посредством

внедрения ИКТ (О Государственной программе...). Для данной работы актуально рассмотрение только одного направления программы «Электронная Беларусь» – совершенствования деятельности государственных органов на основе использования ИКТ (О Государственной программе...).

Ключевой задачей данного направления является «*повышение эффективности работы государственных органов по управлению социально-экономическими процессами в республике и регионах за счет создания автоматизированных информационно-аналитических систем, обеспечивающих формирование информационных ресурсов, в первую очередь информационных ресурсов, имеющих государственное значение, необходимых для оперативного принятия решений на соответствующих уровнях*» (О Государственной программе...).

Конечной целью данного направления программы является создание «электронного Правительства», которое включает в себя как развитие систем межведомственного электронного документооборота и перевод в электронную цифровую форму большей части документооборота, так и формирование информационных ресурсов, имеющих государственное значение, в частности, соответствующих информационных сайтов в системе Интернет.

Предварительно можно отметить, что данная программа вписывается в логику повышения эффективности работы государственных структур, обеспечения безопасности для данных структур при применении ИКТ. Кроме того, в программе подчеркиваются экономические выгоды, которые может получить как само государство, так и бизнес. Помимо фокуса на эффективности работы и декларирования закрепленных в Конституции Беларуси прав на получение и распространение информации, следует отметить полное отсутствие запланированных мер по обеспечению взаимодействия государственных учреждений как с гражданами, так и с институтами гражданского общества. Если не брать в расчет, что именно граждане являются конечными получателями информации, исходящей от государственных структур.

Электронные средства не рассматриваются в программе «Электронная Беларусь» как некий канал взаимодействия и обратной связи государственных структур и граждан. Соответственно, в период реализации программы (2003–2010) не существует ни одного проекта обеспечения подобного взаимодействия. Государственные структуры не идут дальше идеи обеспечения более легкого, дешевого и быстрого доступа к информации, создаваемой самой же вертикалью власти. В процессе реализации программы соответствующие ведомства отчитались о выполнении цели, декларированной как «*обеспечение доступа к государственным информационным ресурсам со стороны физических и юридических лиц, включая комплексное решение вопросов информационной безопасности*» (Основные итоги...).

Таким образом, можно отметить фундаментальное отсутствие в программе «Электронная Беларусь»

идей об использовании ИКТ для привлечения граждан к процессу принятия политических решений, установления обратной связи граждан и правительственных институтов, и тем самым создания более прозрачного механизма принятия решений. Одновременно говорится о более эффективном управлении социально-экономическими процессами – по сути, о большем контроле над ними.

Далее следует детально остановиться на проблемах и возможностях взаимодействия граждан и государства, а также на тех возможностях, которые может получить правящая элита в связи с эффективным использованием новых технологий.

II. Гражданское участие vs контроль элит

Одной из ведущих тенденций развития программ электронной демократии в современном мире становится их направленность на развитие участия граждан в принятии политических решений. Политическое участие граждан является одной из фундаментальных основ демократии. При этом ИКТ можно рассматривать как инструмент, позволяющий расширить возможности гражданского участия и вовлечь группы, ранее остававшиеся за бортом политических процессов, в качестве стороны, участвующей в принятии решений.

Вопрос о границах и возможностях демократического участия остается дискуссионным. Роль, которую могут играть граждане, варьируется от роли избирателей, которые раз в несколько лет приходят к избирательным урнам, до роли тех, кто непосредственно влияет на принятие решений или даже сам принимает решения без участия посредников в лице своих избранных представителей. Электронная демократия может рассматриваться как способ улучшения демократических практик или как средство, направленное на ликвидацию сбоев в работе современных демократических институтов (Pratchett & Lowndes, 2004). К примеру, официальные документы ЕС, затрагивающие вопросы электронного правления, отражают тот факт, что граждане становятся более информированными и требуют большего участия в политике, причем это участие должно быть направлено на *«улучшение процесса принятия решений и более широкое вовлечение граждан во все фазы демократического принятия решений»* (i2010...: 10).

Во всех странах мира правительственные программы изначально были направлены на использование ИКТ для совершенствования процессов управления, повышения их эффективности. Тем не менее один из главных вопросов, который можно задать в этой связи, – что же в том или ином государстве понимается под эффективностью? Будет ли это более эффективная работа бюрократического аппарата в контроле над обществом, или же это будет более эффективное налаживание диалога граждан и государственных структур, расширение возможностей для совместного решения проблем, с

опорой на основополагающие ценности демократии?

Программа «Электронная Беларусь», как сказано выше, нацелена именно на повышение эффективности управления и в определенной мере усиление контроля в сфере ИКТ, что и выдвигается государством в качестве основных приоритетов. А главным преимуществом видится возможность при осуществлении работы государственных органов сократить издержки на управление (О Государственной программе...).

Таким образом, можно сделать вывод, что правящая элита видит в подобного рода «оцифровке» в первую очередь возможность для увеличения собственной эффективности и достижения большего контроля над обществом без какого бы то ни было переформатирования моделей собственной работы и взаимоотношений с гражданами.

В таких моделях граждане рассматриваются как «клиенты» правящей элиты, потребители услуг электронного правительства. Причем, будучи потребителями услуг, граждане даже не предполагают какой-либо возможности для собственной активной роли. К тому же, как упоминает Макдональд, в подобного рода отношениях у граждан, как правило, нет альтернативы, ведь государство является своего рода монополистом на такие услуги (McDonald: 1).

Однако помимо отношений, построенных по принципу «сверху вниз», возможны и отношения «снизу вверх», когда граждане выступают как создатели политики, а не как пассивные потребители услуг правительства. В этом случае граждане участвуют в установлении повестки дня (Macintosh, 2003: 32). В целом возможны три основных типа взаимодействия граждан и правительственных институтов:

информирование – односторонние отношения между правительством и гражданами, когда правительство производит и доставляет информацию для граждан. Это предусматривает как «пассивный» доступ к информации (по желанию / требованию граждан), так и «активные» меры правительства по распространению данной информации среди граждан;

консультирование – двухсторонние отношения, при которых устанавливается обратная связь. Они основаны на предварительном определении правительством проблемы, по которой будут испрашиваться мнения граждан;

активное участие – отношения, построенные на партнерстве с правительством, при котором граждане активно вовлечены в процесс формирования политики. Такой подход признает роль граждан в предложении возможностей и контуров диалога по поводу направлений политики, хотя ответственность за окончательное решение и за формулировку политики в конечном счете остается за правительством (OECD, 2003: 23).

Программа «Электронная Беларусь» не идет дальше уровня информирования, т.е. по сути остается лишь на самом базовом уровне «вертикальных» взаимодействий. Уровень консультаций, который необходим для налаживания эффек-

тивных обратных связей и который уже стал рутинной практикой в большинстве развитых демократических государств, даже не поставлен в качестве хотя бы возможности на долгосрочную перспективу в данной программе – он просто отсутствует как таковой. Хотя следует отметить, что даже простое взаимодействие с правительством по поводу оказания услуг позволяет продемонстрировать гражданам, что они имеют возможность участвовать в системе и через такое участие получать определенные преимущества и выгоды. Успешное использование преимуществ онлайн-сервисов электронного правительства может становиться залогом регулярного взаимодействия гражданина с государством и способствовать выработке на этой основе убеждения, что подобное взаимодействие может быть перенесено в сферу принятия политических решений (Komito, 2005: 42).

Однако в недемократических режимах активность граждан в любых сферах, так или иначе связанных с политикой, значительно ограничивается. Это же касается и сферы использования ИКТ по поводу отношений власти. И стремление белорусской политической элиты использовать новые технологии в плане укрепления собственного влияния далеко не уникально. Формальный индекс электронного участия, который периодически рассчитывается экспертами ООН, в Сингапуре – стране, которая по методике измерения свобод «Freedom House» относится к числу частично свободных (см. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009&country=7700), – находится на одном из самых высоких уровней в мире. Как отмечает Прэтчет, проблема может заключаться в том, что, вместо достижения цели демократизации, использование информационно-коммуникационных технологий может вести к усилению существующего неравенства и концентрации власти политических и управленческих элит (Pratchett & Lowndes, 2004: 6).

Не затрагивая вопроса об объективности исследования формальных сторон взаимодействия граждан и правительства в оценках экспертов ООН, обозначим, что в 2005 г. (время проведения исследования) эксперты отметили «*успех на пути внедрения практик электронного участия в Беларуси*» (UN Global…: 36). Этот успех, по всей видимости, был обусловлен в первую очередь реализацией программы «Электронная Беларусь». В частности, по оценкам экспертов ООН, благодаря этой программе Беларусь оказалась к 2005 г. в числе стран Восточной Европы, которые совершили значительное продвижение вперед в развитии различных электронных сервисов, в том числе и в сфере электронного правительства (UN Global…: 36). И все же на фоне европейских стран Беларусь находилась в индексе на 33-м месте из 42, соседствуя с Россией и Украиной. Среди представительств государственных органов эксперты ООН выделили сайт Министерства образования http://www.minedu.unibel.by/ и его интерактивные черты: онлайн-опрос, дискуссионный форум, регистрацию посетителей, рассылку

новостей на электронные адреса и послание на главной странице, стимулирующее, по их мнению, гражданское участие. В целом в 2005 г. отмечался значительный успех Беларуси как в онлайн-присутствии, так и в сильном сетевом присутствии (UN Global...: 40).

Однако как же трактовать подобного рода «успехи» недемократических государств? Насколько меры, которые в демократических государствах вели бы к активизации гражданского участия (к примеру, критические высказывания зарегистрированных пользователей на правительственных форумах), в недемократических государствах приводят к контролю над обществом (возможности отслеживания и преследования таких критически настроенных граждан)? Как технологический прогресс позволяет правящей элите более эффективно контролировать общество, в то же время подавляя инакомыслие и пресекая открытые дебаты в интернет-пространстве? Этот вопрос действительно заслуживает внимания. Но все же прежде вернемся к проблеме выработки объективных критериев качественного анализа онлайн-взаимодействия граждан и правительства.

III. Сайты областных исполнительных комитетов как модель взаимодействия граждан и правительства

Как отмечено выше, в настоящее время некоторые международные организации – в частности ОЭСР и ООН – занимаются исследованием прогресса различных государств во внедрении услуг электронного правительства и вовлечении граждан в процесс принятия политических решений посредством ИКТ. Также отмечено, что выделяют три уровня взаимодействия граждан и правительства: информирование, консультирование и активное участие.

Рассмотрим сайты областных исполнительных комитетов как образец взаимодействия органов государственной власти и граждан на региональном уровне. Данные сайты были взяты в качестве объекта кейс-стади по ряду причин.

Во-первых, эти сайты разрабатывались в рамках программы «Электронная Беларусь» и представляют собой определенный образец моделирования онлайн-отношений граждан и власти, заложенный в данном программном документе.

Во-вторых, система исполнительных комитетов по сути является опорой «вертикали власти» в Беларуси, которая де-факто контролирует практически все аспекты жизни общества. Кроме того, именно в исполкомы граждане обращаются для решения широкого круга вопросов, относящихся к компетенции местного управления, так же как и в аналогичные структуры городского и районного уровней.

В-третьих, данные сайты оказались едва ли не самыми функционально и информационно насыщенными среди онлайн-представительств органов власти. Сайты же законодательной и судебной властей

при предварительном рассмотрении оказались гораздо менее насыщены в информационном плане, хотя и были построены по той же концептуальной схеме, что и сайты облисполкомов.

Были рассмотрены сайты исполнительных комитетов всех областей Беларуси: Могилевской – http://region.mogilev.by; Витебской – http://vitebsk-region.gov.by; Гомельской – http://www.gomel-region.by/; Минской – http://www.minsk-region.gov.by; Брестской – http://www.brest-region.by/; Гродненской – http://region.grodno.by/. Следует отметить, что проекты данных онлайн-представительств органов местного управления в полной мере соответствовали целям и задачам, выраженным в программе «Электронная Беларусь». Важнейшей задачей, которую они играют во взаимоотношениях с гражданами, является информирование. При этом следует отметить практически идентичную структуру разделов сайтов облисполкомов (власть, областные ведомства, экономика, общество, туризм, спорт, бюджет и т.д.) и тот факт, что значительную часть информации составляют новостные записи, зачастую перепечатки официальных новостных информагентств. Во всех рассматриваемых проектах сайты просто импортируют новостную ленту официального информационного агентства БЕЛТА, а сайты Гомельского и Гродненского облисполкомов созданы подразделением БЕЛТА, занимающимся разработкой сайтов для государственных учреждений, бизнес-инициатив местных властей и государственных НПО (БРСМ).

В то же время следует отметить фактическое отсутствие в публичном доступе документов, касающихся процесса принятия решений по важнейшим вопросам местной политики. Хотя наиболее часто запрашиваемые и необходимые для граждан документы (к примеру, подборки официальных документов и постановлений, касающихся жилищной политики, получения льготного жилья и т.д.) всё же находятся на данных сайтах в достаточно большом объеме.

Наиболее простым и однозначным типом взаимодействия правительства с гражданами является электронное информирование. Здесь критериями могут послужить наличие и доступность информации о текущих направлениях политики, программах и законах, описание ключевых проблем политики. Также критерием является качество инструментов по распространению информации (UN Global...: 100).

Если использовать критерии анализа уровня информирования, то можно отметить следующее. Качество реализации проектов достаточно высоко, и сайты действительно наполнены различной информацией, касающейся практически всех сфер общественной жизни. Информация доступна и структурирована, постоянно пополняется релевантной новостной лентой от ведущих официальных информагентств. Однако что касается прозрачности самого процесса подготовки и принятия решений, то здесь следует отметить практическую закрытость и недоступность информации. Нет возможнос-

ти узнать о текущей повестке дня и обсуждениях, проектах документов и существующих альтернативах. Таким образом, «граждане-потребители» получают только конечный продукт в виде решений и постановлений, а также ссылок на официальные документы и законы.

Сайты облисполкомов являются, по сути, информационными порталами, где содержится каталог ключевых учреждений государственного управления, здравоохранения, науки, образования и культуры. Достаточно большое внимание уделено различным бизнес-инициативам власти и каталогу предприятий. И, наконец, на сайтах содержится ключевая информация об области, ее территории, населении, основных достопримечательностях. Кроме того, как уже отмечено выше, данные сайты содержат каталоги электронных документов и подборки новостей.

Интересно также отметить, на каких языках ведется такое информирование. В подавляющем большинстве случаев присутствуют только русская и английская версии сайтов. Единственным исключением является сайт гродненского облисполкома, который имеет белорусскую версию, но это в большинстве случаев перевод интерфейса сайта, хотя все-таки часть новостей и все основные информационные страницы есть на белорусском языке. Однако что касается каталога документов, то они не переведены на белорусский язык, который является наравне с русским государственным языком Беларуси. Таким образом, один из государственных языков в подавляющем большинстве случаев игнорируется органами государственной власти, в то же время существуют английские «экспортные» версии сайтов облисполкомов.

Более того, одной из проблем функционирования сайтов облисполкомов является «централизация» информации. Вместо оригинальной, децентрализованной системы информирования (когда местная власть создает свой контент) присутствует ретрансляция новостной информации из единого «центра» – официального информационного агентства БЕЛТА.

Нас также интересовал вопрос, насколько онлайн-представительства местной власти продвинулись вперед с уровня информирования до уровня консультирования и установления обратной связи. Для исследования качества такого элемента участия, как консультирование, эксперты ООН выделяют следующие критерии:

– разъяснение сущности электронных консультаций и информирование граждан о том, как участвовать в консультациях;

– выбор инструментов онлайн-консультаций (предоставление возможности гражданам комментировать темы, отобранные правительством для консультаций);

– использование гражданами форумов и других дискуссионных инструментов для контакта с правительством и качество подобных дискуссий;

– выбор темы онлайн-консультаций;

– доступность директории с информацией об онлайн-консультациях или слушаниях и ссылки на документы по соответствующей теме;

– стимулирование граждан к участию в онлайн-опросах;

– привлечение граждан к участию в формировании повестки дня;

– возможность участвовать в обсуждении ключевых вопросов политики (UN Global...: 101).

Обращаясь к критериям анализа данного уровня взаимодействия граждан и правительства, можно сказать, что этот уровень отношений совершенно не развит. Как уже отмечено выше, данного уровня не было в концептуальных планах власти, гражданам отводилась лишь роль пассивных потребителей официальной информации. Граждане не имеют возможности комментировать официальные новости и обсуждать документы онлайн (отсутствуют такие инструменты, как комментирование и публичный форум). Органы власти не проводят даже стандартизированных опросов общественного мнения, которые могли бы считаться первым шагом к развитию онлайн-консультаций. Единственным сайтом, который проводил голосование (для любого посетителя сайта), оказался сайт Могилевского облисполкома. Да и то данный опрос можно отнести к разряду формальных, так как голосование проводилось по поводу важнейших, на взгляд посетителей, достопримечательностей этой области. Данная процедура имеет мало общего с реальным интерактивным опросом граждан.

Для сравнения можно привести пример проекта Европейской комиссии «Твой голос в Европе» («Your Voice in Europe»), который был разработан как отражение идеи интерактивного создания политики. Каждый из разделов консультации состоит из вопросников или баз данных, которые включают вопросы с множественными вариантами выбора. Это позволяет комиссии получать результаты постоянно и в автоматическом режиме. Сложные проблемы, конечно же, не могут сводиться только к простому выбору ответов на вопросы, поэтому также предусмотрены формы для ввода пояснений, которые затем подвергаются более глубокому анализу. Эта система доступна на всех официальных языках Евросоюза, но так как она представляет собой стандартизированную форму вопросника, то данные можно получать практически мгновенно независимо от языка ввода. Это дает значительную экономию ресурсов в сравнении с традиционными методами консультаций, а результаты могут использоваться для выработки политических решений, оценки проводимой политики, а также для быстрого и целевого ответа на возникающие проблемы или вопросы.

На белорусских официальных сайтах, и в частности на сайтах облисполкомов, не существует системы онлайн-консультаций, а также, как уже отмечено выше, отсутствуют любые механизмы комментирования и публичного обсуждения. Однако внимание непосредственному контакту с гражданами все же уде-

ляется. В частности, на этих сайтах можно найти подробную информацию о приеме чиновников (графиках, днях приема, телефонах, по которым можно записаться на прием). Нас также интересовала возможность отправить электронное послание представителям власти непосредственно через сайт. На сайте Брестского облисполкома форма связи отсутствовала вовсе, как и на сайте Минского облисполкома, где даже не было раздела со стандартной информацией о приеме граждан. Сайт Витебского облисполкома имел лишь очень ограниченную форму без возможности выбрать отдел, в который должно поступить электронное сообщение. Только сайты Могилевского и Гомельского облисполкомов имели работающие формы обратной связи, достаточные для адресного послания. Кроме того, на форме обратной связи сайта Гомельского облисполкома имелось пояснение, что «*ответы авторам электронных сообщений, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 29 октября 2006 года № 754 «Об официальном интернет-портале Президента Республики Беларусь», направляются посредством электронной почты. Переписка с авторами электронных сообщений на бумажном носителе не ведется*». Данные формы также не содержали информации о таком критерии, как обязательность ответа в определенный срок, хотя, судя по практике официальных ответов на «бумажные» запросы граждан, должны существовать подобные нормативы и на ответы в электронном виде.

Данные выводы можно дополнить материалами недавнего исследования интернет-пространства малых городов Беларуси (Игра в города...). Так, исследователи пришли к выводу, что «*в качестве коммуникативных стратегий в виртуальном пространстве планомерно и эффективно используется только “информирование” и “обмен мнениями”*» (Водолажская) и что «*целенаправленно интернет-пространство осваивается и используется государственными структурами... Их работа в виртуальном пространстве полностью повторяет общую коммуникативную стратегию, которая традиционно реализуется в СМИ, – информирование населения*».

Официальные сайты предназначены исключительно для информирования населения и лишены всяких возможностей обратной связи, они являются, по удачному замечанию авторов, «аутичными». «*В категорию “аутичных” сайтов попадают, в первую очередь, официальные сайты райисполкомов, которые в этом смысле организованы практически одинаково: полное отсутствие возможностей вступления в публичную коммуникацию – функций комментирования, форумов, возможности добавления материалов на сайт*» (Шелест).

Что же касается третьего, наиболее высокого уровня активного участия граждан, то здесь критически важным является не просто их активный вклад в процесс принятия решений, но и действия правитель-

ства по практической реализации данного вклада. Поэтому важнейшими критериями данного уровня взаимодействий являются:

– возможность для граждан подавать петиции онлайн;

– учет полученного мнения граждан в процессе принятия решений;

– официальный отклик правительства на полученное мнение граждан;

– установление обязательства отвечать на онлайн-запросы и временных рамок такого ответа (UN Global: 102).

В соответствии с этими критериями можно говорить о полном отсутствии возможностей для активного участия граждан в установлении повестки дня и принятии политических решений. И здесь следует подчеркнуть не только отсутствие подобной возможности в онлайн-сфере, но и то, что такой возможности нет и в более традиционных политических практиках, что опять возвращает нас к вопросу о целях и задачах, которые ставят недемократические режимы при использовании современных технологий. Для этого рассмотрим еще один набор критериев. Коулман в качестве инструмента анализа предлагает следующий ряд признаков:

– развиты ли эффективные общественные дискуссии;

– насколько развиты разнонаправленные интерактивные потоки коммуникации;

– существуют ли механизмы, посредством которых граждане и представители правительства могли бы узнавать мнение друг друга;

– присутствует ли достаточное количество рационально организованной и структурированной информации, которой доверяют граждане и на основе которой они могут принимать решения (Coleman, 2003: 160).

В соответствии с данными критериями на основе анализа сайтов облисполкомов можно отметить, что общественные дискуссии отсутствуют как таковые, официальные сайты лишены практически всякой интерактивности. Преобладает поток информации «сверху вниз», достигнут только начальный уровень информирования граждан, которые являются пассивными потребителями официальных новостей и документации. Более того, вместо децентрализации информации происходит, по сути, ее централизация и направление ее из одного официального источника. Практически отсутствует механизм обратной связи, когда власти не устраивают консультаций с гражданами, а электронные каналы «входа» ограничиваются только возможностью заполнить форму обратной связи, да и то только в двух регионах из шести эти формы были похожи на реально работающие решения. И, наконец, как здесь уже неоднократно подчеркивалось, граждане фактически отстранены от процесса установления повестки дня, подготовки и обсуждения альтернативных решений и принятия решений. Причем отсутствие данной возможности онлайн является зеркальным отражением положения дел в реальном политическом пространстве.

Таким образом, даже на местном уровне правящая элита не предпо-

лагает никаких возможностей для граждан вступить в публичную коммуникацию, быть привлеченными к процессу принятия политических решений, что является отражением тех политических процессов, которые обусловлены особенностями политического режима в Беларуси. В онлайн-сфере, равно как и в традиционных сферах, отсутствуют публичные дискуссии по поводу принятия политических решений. ИКТ рассматриваются лишь как средство увеличения эффективности работы госаппарата и усиления властного контроля над гражданами. Граждане же, в отличие от представителей политической элиты, не приобретают принципиально новых возможностей для участия в политическом процессе.

Выводы

Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь» в своей фундаментальной основе не предполагала внедрения механизмов онлайн-участия граждан в процессе принятия политических решений, установления обратной связи граждан и правительственных институтов и создания тем самым более прозрачного механизма принятия решений. В то же время, главной целью внедрения новых технологий являлось повышение эффективности работы механизма государственного управления и усиление контроля над гражданами путем более оперативного доведения до них ключевой информации в виде законов, распоряжений, постановлений, а также усиления контроля в сфере использования ИКТ. В такой модели взаимодействия граждане рассматриваются как «клиенты» правящей элиты, потребители услуг электронного правительства. Программа «Электронная Беларусь» не идет дальше базового уровня информирования. Причем информирование является по сути «дублированием» роли официальных СМИ (односторонний централизованный поток коммуникации). Даже уровень консультаций, который необходим для налаживания эффективных обратных связей, не отражен в данной программе хотя бы в качестве возможности на долгосрочную перспективу. Недемократические государства могут успешно использовать новые технологии в собственных целях. В частности, технологический прогресс позволяет правящей элите более эффективно контролировать общество, в то же время подавляя инакомыслие и пресекая открытые дебаты в интернет-пространстве.

Исходя из критериев качественного анализа электронного участия, разработанных экспертами ООН и ОЭСР, по материалам кейс-стади сайтов областных исполнительных комитетов Беларуси можно отметить, что власти достаточно успешно реализовали поставленные перед собой задачи по увеличению эффективности работы государственных органов, в частности это касается задач по информированию граждан. Правительственная информация хорошо структурирована и доступна

онлайн. Однако в аспекте прозрачности самого процесса подготовки и принятия решений следует отметить практическую закрытость и недоступность информации. На белорусских официальных сайтах, и в частности на сайтах облисполкомов, не существует системы онлайн-консультаций, а также отсутствуют любые механизмы вступления в публичную коммуникацию – комментирование и публичное обсуждение. Можно говорить о полном отсутствии возможностей для активного участия граждан в установлении повестки дня и принятии политических решений. И данная ситуация является простым отражением того факта, что и в традиционных политических практиках граждане лишены подобных возможностей. Правящая элита просто «оцифровывает» сложившуюся недемократическую политическую систему без создания каких-либо принципиально новых возможностей для граждан.

Таким образом, подтверждается выдвинутая автором гипотеза о том, что, во-первых, правительство будет стремиться использовать новые технологии для повышения уровня эффективности своей работы и оптимизации управленческих процессов, игнорируя при этом возможность установления обратной связи с гражданами и допуска их к процессу принятия политических решений, что в свою очередь обусловлено типом существующего в Беларуси политического режима. И, во-вторых, правящая элита будет использовать ИКТ как средство сохранения и усиления уровня контроля над гражданами.

Литература

1. Водолажская, Т. *Сайты малых городов Беларуси в контексте городского развития (policy paper)* // [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://www.methodology.by/index.php?option=com_content&task=view&id=376&Itemid=73. Дата доступа : 05.10.2009.
2. *Игра в города: по материалам экспедиций в малые города Беларуси* / Сост., науч. ред. Т. Водолажская. Мн. : И. П. Логвинов, 2009.
3. О Государственной программе информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь». Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 дек. 2002 г. № 1819 // [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=C20201819. Дата доступа : 05.10.2009.
4. Основные итоги выполнения Государственной программы «Электронная Беларусь» // [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://www.mpt.gov.by/new/modules/news/article.php?storyid=445. Дата доступа : 20.10.2009.
5. Шелест, О. *Интернет-коммуникация в малых городах: мифический потенциал* // Наше мнение [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://nmnby.eu/pub/0906/05m.html. Дата доступа : 10.10.2009.
6. Фурсеев, Е. *Возможности электронного участия в процессе принятия политических решений* // Палітычная сфера. 2008. № 10. С. 93–101.

7. Arnstein, S. *A Ladder of Citizen Participation* // JAIP. 1969. July. Vol. 35. No. 4. P. 216–224.
8. Åström, J. *Digital democracy. Ideas, intentions and initiatives in Swedish local governments* // Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation via New ICTs / Ed. R. Gibson, A. Römmele, S. Ward. N.Y. : Routledge, 2004. P. 96–115.
9. Bekkers, H. *The myths of e-Government: looking beyond the assumptions of a new and better government* // The Information Society. 2007. Vol. 23. P. 373–382.
10. Coleman, S., Gøtze, J. *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation* // [Electronic resource]. Mode of access : http://bowlingtogether.net/bowlingtogether.pdf. Date of access : 21.05.2007.
11. Coleman, S. *The Future of the Internet and Democracy. Beyond Metaphors, Towards Policy* // Promise and problems of e-democracy: challenges of *on-line* citizens engagement. OECD publication service, 2003. P. 143–162.
12. Cook, T.E., Morgan, P.M. *Participatory Democracy*. N.Y. : Harper &Row, 1971.
13. *eDemocracy – What Works.* Local e-Democracy National Project, 2005 // [Electronic resource]. Mode of access : http://www.icele.org/downloads/eDemWhatWorks.pdf. Date of access : 07.05.2007.
14. *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation via New ICTs* / Ed. R. Gibson, A. Römmele, S. Ward. N.Y. : Routledge, 2004.
15. Grönlund, A. *Introduction to the Special Issue on E-democracy in Practice: Methods, Infrastructures and Discourse* // e-Service Journal. 2002. Vol. 2. No. 1. P. 3–8.
16. Grönlund, Å. *Electronic government – what's in a word? Scope, status and future of the field* // EuroSpace (ed.) e-Government: European strategies compared. EuroSpace S.r.l.
17. Hall, N. *The Participative Citizen* // eGovernment unit, DG Information Society and Media, European Commission [Electronic resource]. Mode of access : http://www.ccegov.eu/Downloads/Think%20Paper%206%20v2%200%20Jan%202007%20Final.pdf. Date of access : 09.05.2007.
18. *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All.* Commission of the European Communities [Electronic resource]. Brussels, 2006. Mode of access : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0173en01.pdf. Date of access : 24.05.2007.
19. Komito, L. *e-Participation and Governance: Widening the net* // The Electronic Journal of e-Government. 2005. Vol. 3. Issue 1. P. 39–48.
20. Macintosh, A. *Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process* // Promise and problems of e-democracy: challenges of on-line citizens engagement. OECD publication service, 2003. P. 20–142.
21. McDonald, N. *Is Citizen-centric the same as Customer-centric?* // eGovernment unit, DG Information Society and Media, European Commission. [Electronic resource]. Mode of access : http://www.ccegov.eu/Downloads/Paper_5_Citizens_and_Customers.pdf. Date of access : 14.05.2007.
22. Moon, M.J., Norris, D.F. *Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-Government at the municipal level* // Information Systems Journal. 2005. Vol. 15. P. 43–60.
23. Needham, C. *The citizen as consumer* // Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation Via New Icts. / Ed. R. Gibson, A. Römmele, S. Ward. N.Y. : Routledge, 2004. P. 43–69.
24. OECD. *Engaging Citizens Online for Better Policy-making* [Electronic resource]. OECD,

2003. Mode of access : http://www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf. Date of access : 07.05.2007.

25. Pratchett, L., Lowndes, V. *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe's Acquis*. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2004.
26. Shane, P. (ed). *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal through the Internet*. N.Y. : Routledge, 2004.
27. *UN Global E-government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion.* Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations. N.Y., 2005.
28. Yildiz, M. *e-Government research: reviewing the literature, limitations and ways forward* // Government Information Quarterly. 2007. Vol. 24. No. 3. P. 646–665.
29. Zimmerman, J.F. *Participatory Democracy. Populism Revived*. N.Y. : Praeger, 1986.
30. Zittel, T. *Digital parliaments and electronic democracy* // Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation Via New Icts / Ed. R. Gibson, A. Römmele, S. Ward. N.Y. : Routledge, 2004. P. 70–95.